

Rapporto

numero	data	Dipartimento
5718 R	3 maggio 2006	CONSIGLIO DI STATO
Concerne		

della Commissione della legislazione sul messaggio 25 ottobre 2005 concernente il decreto legislativo sull'Accordo quadro per la collaborazione intercantonale degli oneri (CQI)

1. LEGGE FEDERALE CONCERNENTE LA PEREQUAZIONE FINANZIARIA E LA COMPENSAZIONE DEGLI ONERI

Il 3 ottobre 2003 è stata adottata la legge federale concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri (in seguito: LPFC).

Ex art. 1 la LPFC disciplina la perequazione delle risorse da parte dei Cantoni finanziariamente forti e da parte della Confederazione a favore dei Cantoni finanziariamente deboli (lett. a), la perequazione dell'aggravio geotopografico e sociodemografico da parte della Confederazione (lett. b) e la collaborazione intercantonale con perequazione degli oneri (lett. c).

Giusta l'art. 2, gli obiettivi della legge sono:

- a. rafforzare l'autonomia finanziaria dei Cantoni;
- b. ridurre le disparità tra i Cantoni per quanto riguarda la capacità finanziaria e il carico fiscale;
- c. mantenere la concorrenzialità fiscale dei Cantoni in ambito nazionale e internazionale;
- d. garantire ai Cantoni una dotazione minima di risorse finanziarie;
- e. compensare gli oneri finanziari eccessivi dei Cantoni dovuti alle loro condizioni geotopografiche o sociodemografiche;
- f. garantire un'adeguata perequazione intercantonale degli oneri.

La collaborazione intercantonale con perequazione degli oneri è regolamentata dalla sezione 4 della LPFC.

Ex art. 10 della legge nei settori di compiti di cui all'articolo 48a cpv. 1 della Costituzione federale, l'Assemblea federale può obbligare i Cantoni alla collaborazione con perequazione degli oneri (cpv. 1).

L'obbligo è imposto sotto forma di conferimento dell'obbligatorietà generale ad accordi intercantonali (art. 14) o di obbligo di partecipazione (art. 15) (cpv. 2). I Cantoni disciplinano la loro collaborazione in trattati intercantonali (cpv. 3).

Ai sensi dell'art. 48a cpv. 1 della Costituzione federale, su domanda dei Cantoni interessati, la Confederazione può dichiarare di obbligatorietà generale i trattati intercantionali conclusi nei settori seguenti o obbligare determinati Cantoni a parteciparvi:

- a. esecuzione di pene e misure;
- b. università cantonali;
- c. scuole universitarie professionali;
- d. istituzioni culturali d'importanza sovraregionale;
- e. gestione dei rifiuti;
- f. depurazione delle acque;
- g. trasporti negli agglomerati;
- h. medicina di punta e cliniche speciali;
- i. istituzioni d'integrazione e assistenza per gli invalidi.

Gli obiettivi della collaborazione intercantionale con perequazione degli oneri sono:

- a. garantire un'offerta minima di prestazioni pubbliche;
- b. svolgere in modo economicamente razionale compiti cantonali in comune con altri Cantoni;
- c. compensare equamente i costi dei servizi forniti a più Cantoni garantendo ai Cantoni interessati un'adeguata partecipazione alle decisioni e all'attuazione.

Giusta l'art. 13 LPFC, per la collaborazione intercantionale con perequazione degli oneri i Cantoni elaborano una **convenzione quadro intercantionale**. La convenzione stabilisce in particolare:

- a. i principi della collaborazione intercantionale;
- b. i principi della perequazione degli oneri;
- c. gli organi competenti;
- d. la partecipazione dei parlamenti cantonali alla collaborazione intercantionale con perequazione degli oneri;
- e. la procedura di adesione e di denuncia;
- f. la procedura di composizione intercantionale delle controversie concernenti la collaborazione intercantionale con perequazione degli oneri;
- g. in che misura i principi della collaborazione intercantionale e della perequazione degli oneri devono essere osservati nei rapporti interni tra i Cantoni e i loro Comuni.

Ex art 14 cpv. 1 LPFC, mediante decreto federale sottostante al referendum l'Assemblea federale può conferire obbligatorietà generale:

- a. su richiesta di almeno 21 Cantoni, alla convenzione quadro intercantionale;
- b. su richiesta di almeno 18 Cantoni, a un trattato intercantionale nei settori di cui all'articolo 48a capoverso 1 della Costituzione federale.

Prima della decisione sono consultati i Cantoni interessati (art. 14 cpv. 2). I Cantoni obbligati a partecipare in virtù del conferimento dell'obbligatorietà generale hanno gli stessi diritti e doveri degli altri partecipanti (art. 14 cpv. 3). L'obbligatorietà generale può essere conferita per 25 anni al massimo (cpv. 4).

I decreti federali che conferiscono l'obbligatorietà generale possono prevedere che l'Assemblea federale può revocare l'obbligatorietà mediante decreto federale semplice qualora non se ne giustifichi più il mantenimento in base alle circostanze, in particolare se:

- a. almeno sei Cantoni chiedono la revoca dell'obbligatorietà generale della convenzione quadro;
- b. almeno nove Cantoni chiedono la revoca dell'obbligatorietà generale del trattato intercantonale (art. 14 cpv. 5).

Infine, i Cantoni possono chiedere la revoca dell'obbligatorietà generale al più presto cinque anni dopo il suo conferimento (art. 14 cpv. 6).

Ex art. 15 LPFC, mediante decreto federale semplice l'Assemblea federale può obbligare a partecipare a un trattato intercantonale uno o più Cantoni, su richiesta di almeno la metà dei Cantoni che già vi partecipano o che ne hanno negoziato il progetto definitivo (cpv. 1). Prima della decisione sono consultati i Cantoni interessati (cpv. 2). I Cantoni obbligati a partecipare hanno gli stessi diritti e doveri degli altri partecipanti (cpv. 3). L'obbligo di partecipazione può essere disposto per 25 anni al massimo (cpv. 4). Mediante decreto federale semplice l'Assemblea federale può revocare l'obbligo di partecipazione se non se ne giustifica più il mantenimento in base alle circostanze, in particolare se almeno la metà dei Cantoni che partecipano al trattato intercantonale ne chiedono la revoca (cpv. 5). I Cantoni possono chiedere di revocare l'obbligo di partecipazione al più presto dopo cinque anni (cpv. 6).

2. CONVENZIONE QUADRO PER LA COLLABORAZIONE INTERCANTONALE CON COMPENSAZIONE DEGLI ONERI (CONVENZIONE QUADRO INTERCANTONALE, CQI)

Ai sensi dell'art 1 CQI, la Convenzione quadro definisce i principi e la procedura della collaborazione intercantonale con compensazione degli oneri (cpv. 1). Essa costituisce la base delle convenzioni di collaborazione intercantonale nei settori di cui all'art. 48a della Costituzione federale (cpv. 2). I Cantoni possono inoltre sottoporre volontariamente alla Convenzione quadro accordi di collaborazione intercantonale conclusi in altri settori (cpv. 3).

Ex art. 2 CQI, la collaborazione intercantonale con compensazione degli oneri persegue lo scopo di assicurare un'esecuzione dei compiti fondata sui principi dell'economia, dell'efficacia e dell'efficienza (cpv. 1). Essa deve essere impostata in modo che i beneficiari di prestazioni ne assumano anche i costi ed adottino le relative decisioni (cpv. 2). Secondo la versione commentata dalla Conferenza dei Governi Cantionali, analogicamente alla formulazione dell'art. 43a della Costituzione federale, il principio dell'equivalenza fiscale deve essere fissato in modo chiaro. Eventuali deroghe dovranno essere esaminate e giustificate di caso in caso.

Ogni quattro anni la Conferenza dei governi cantionali (CdC) pubblica un resoconto sullo stato d'applicazione dei principi della collaborazione intercantonale (art. 2 cpv. 3 CQI).

I Cantoni si impegnano ad applicare per analogia i principi della sussidiarietà e dell'equivalenza fiscale anche nelle relazioni interne di ogni Cantone (art. 3 CQI). Con il termine "per analogia" si è inteso considerare i differenti contesti di ogni Cantone, molto diversi tra di loro.

Giusta l'art. 4 CQI, i Governi cantionali sono tenuti ad informare tempestivamente ed esaurientemente i parlamenti cantionali circa le convenzioni, esistenti o previste in materia di collaborazione intercantonale con compensazione degli oneri (cpv. 1). Per il resto, i

diritti di partecipazione dei parlamenti cantonali sono retti dal diritto cantonale (cpv. 2). Secondo la versione commentata, il dovere d'informazione prescritto al cpv. 1 costituisce la base minima della partecipazione dei Parlamenti cantonali. Conformemente alla libertà di organizzazione dei Cantoni, la struttura concreta atta a garantire i diritti di partecipazione resta di competenza cantonale.

Ex art. 5 CQI, le dichiarazioni di adesione e di recesso e le domande di revisione della Convenzione quadro devono essere depositate presso la Conferenza dei governi cantonali (CdC) (cpv. 1). La CdC stabilisce la data d'entrata in vigore e quella di abrogazione della Convenzione quadro ed espleta un'eventuale procedura di revisione (cpv. 2). Essa nomina i membri della commissione intercantonale per le convenzioni (CIC) e ne approva il regolamento (cpv. 3).

La CIC è composta di sei membri, nominati dalla CdC per un periodo amministrativo di quattro anni, ed è competente per la procedura formale di mediazione intesa a dirimere le contestazioni (art. 7 CQI). Secondo la versione commentata dalla Conferenza dei Governi Cantionali, la CdC dovrà fare il possibile affinché nella CIC vi siano personalità che sappiano interpretare sia le rivendicazioni dei fornitori di prestazione, come quelle degli acquirenti, sia quelle delle regioni urbane che quelle delle regioni di montagna.

L'art. 8 CQI definisce e precisa alcuni termini utilizzati nella convenzione.

- **Fornitore di prestazioni** è il Cantone o l'organo responsabile comune il cui ambito di competenze comprende la produzione delle prestazioni in oggetto.
- **Acquirente delle prestazioni** è il Cantone che le indennizza.
- **Produttore delle prestazioni** è colui che le esegue effettivamente.
- **Beneficiario delle prestazioni** è chi vi fa ricorso.
- **Richiedenti** ai sensi degli art. 13 e 23 sono i beneficiari potenziali di prestazioni.

Ex art. 9 CQI, la convenzione quadro regola le seguenti forme di collaborazione intercantonale:

- a. gli organismi responsabili comuni;
- b. l'acquisizione di prestazioni.

Secondo la CQI sono quindi previste le due seguenti possibilità:

- due o più Cantoni possono fornire congiuntamente talune prestazioni o
- uno o più Cantoni possono acquistare prestazioni da un altro Cantone.

Per organismo responsabile comune si intende un'organizzazione o un'istallazione comune a due o più Cantoni, che persegue lo scopo di fornire determinate prestazioni nell'ambito della collaborazione intercantonale con compensazione degli oneri. I Cantoni che partecipano ad un organismo responsabile comune sono denominati Cantoni partner (art. 10 CQI).

Secondo l'art. 11 CQI, il diritto applicabile è quello della sede dell'organismo responsabile comune, riservate le disposizioni diverse previste da convenzioni intercantonali. Quale regola generale è quindi prevista l'applicazione del diritto del Cantone che ospita la sede dell'organismo responsabile, riservata evidentemente l'applicazione del diritto superiore, ossia il diritto federale o intercantonale. Secondo la versione commentata, la possibilità di stabilire in ogni convenzione intercantonale disposizioni diverse, offre la flessibilità necessaria per regolamentazioni da adattare caso per caso.

I Cantoni che fanno parte di un organismo responsabile comune fruiscono di un diritto paritetico di partecipazione alle decisioni. Questo diritto può eccezionalmente essere ponderato in funzione dei rispettivi impegni finanziari. Il diritto di partecipazione alle

decisioni è globale e si estende a tutti i settori che riguardano la fornitura di prestazioni (art. 12 CQI).

Ex art. 13 CQI, tutti i richiedenti dei Cantoni partner hanno gli stessi diritti d'accesso alle prestazioni. La versione commentata ricorda come il diritto di codecisione e di uguaglianza dei diritti d'accesso costituiscano la contropartita alla partecipazione integrale ai costi. L'uguaglianza dei diritti d'accesso rappresenta inoltre un divieto generale di discriminazione.

I Cantoni partner garantiscono una vigilanza efficace sulla gestione e l'amministrazione dell'organismo responsabile comune. Essi affidano i compiti di vigilanza ad organi adeguati. Tutti i Cantoni partner devono poter far parte degli organi di vigilanza (art. 14 CQI).

Giusta l'art. 15 CQI, per il controllo degli organismi responsabili comuni vengono istituite commissioni interparlamentari di gestione (cpv. 1). La ripartizione dei seggi è per principio paritetica. Essa può eccezionalmente essere fondata su una chiave di finanziamento, ossia d'impegno finanziario del singolo Cantone, che deve tuttavia garantire una rappresentanza minima di ogni Cantone (cpv. 2). Le commissioni interparlamentari di gestione vengono tempestivamente ed esaurientemente informate sui lavori degli organismi responsabili comuni di cui hanno il controllo (cpv. 3) e possono proporre ai Cantoni partner la revisione della convenzione.

Esse dispongono di un diritto di partecipazione adeguato in sede di elaborazione dei mandati di prestazione e della definizione del budget globale (cpv. 4). Secondo la versione commentata, le commissioni interparlamentari di gestione devono consentire di rinforzare la consapevolezza a livello dei parlamenti in merito alla necessità della collaborazione intercantonale.

Ex art. 16 CQI, in caso di **adesione** ad un organismo comune esistente, il Cantone aderente versa un contributo d'entrata destinato alla compensazione proporzionale degli investimenti già finanziati dai Cantoni partner e calcolati al loro valore attuale (cpv. 1).

I Cantoni partner hanno diritto ad una parte di questo contributo, stabilita in proporzione agli investimenti che essi hanno già finanziato (cpv. 2).

La procedura di adesione deve essere regolata nelle relative convenzioni intercantionali (cpv. 3).

La procedura e le condizioni di **recesso**, compreso l'eventuale diritto del Cantone uscente ad un indennizzo, devono essere regolate nelle relative convenzioni intercantionali. I Cantoni uscenti sono responsabili degli impegni che hanno assunto allorché avevano qualità di membro (art. 17 CQI).

I proventi di un'eventuale dissoluzione e liquidazione sono ripartiti tra le parti proporzionalmente alla loro partecipazione alla convenzione. I Cantoni partner rispondono solidalmente degli obblighi esistenti al momento dello scioglimento. Restano riservate le diverse disposizioni previste da convenzioni intercantionali (art. 18 CQI). Secondo la versione commentata, in assenza di una partecipazione finanziaria dei cantoni – per es. nel caso di organismi comuni finanziati mediante prelevamento di tasse – si può prevedere un'altra base di ripartizione, come ad es. in funzione delle prestazioni utilizzate.

L'art. 19 CQI definisce e regola il principio di responsabilità dei Cantoni partner, i quali rispondono sussidiariamente e solidalmente degli impegni degli organismi comuni (cpv. 1).

I Cantoni partner rispondono inoltre per le persone da essi delegate negli organi intercantionali (cpv. 2), riservate le diverse disposizioni previste da convenzioni intercantionali, nei limiti, evidentemente, del diritto federale (cpv. 3).

Secondo l'art. 21 CQI, le prestazioni possono essere acquistate mediante versamenti compensatori o scambi di prestazioni, con possibilità di combinare queste due forme d'acquisto. Ex art. 22 CQI all'acquirente di prestazioni compete di regola almeno un diritto

parziale di partecipazione alle decisioni, ritenuto che le modalità concrete e di dettaglio della partecipazione sono stabilite nelle convenzioni interessate.

Ex art. 23 CQI, i richiedenti dei Cantoni parti di una convenzione hanno per principio gli stessi diritti d'accesso alle prestazioni (cpv. 1). Se l'accesso alle prestazioni è limitato, i richiedenti dei Cantoni parti di una convenzione dispongono di un diritto di priorità rispetto ai richiedenti dei Cantoni che non sono parti (cpv. 2). Se l'accesso alle prestazioni è limitato, i richiedenti dei Cantoni partner dispongono di un diritto di priorità rispetto ai richiedenti dei Cantoni che sono acquirenti delle prestazioni (cpv. 3).

Il capitolo terzo della Convenzione quadro intercantonale regola la compensazione degli oneri, definendo i principi applicabili alla fissazione delle indennità destinate alla compensazione degli oneri (art. 25: calcolo dei costi e delle prestazioni e art. 26: bilancio costi-benefici) e stabilendo i principi applicabili alle indennità (art. 27 – 30 CQI).

Ex art. 27 CQI, le prestazioni che comportano costi importanti non sopportati da beneficiari esterni ai Cantoni parti di una convenzione danno diritto ad un'indennità sotto forma di pagamenti compensatori a carico dei Cantoni interessati (cpv. 1). La fissazione dell'indennità e la definizione degli elementi particolari della convenzione competono ai Cantoni che hanno aderito ad una convenzione (cpv. 2).

Ai sensi dell'art. 28 CQI, i costi globali medi costituiscono la base per determinare l'indennità (cpv. 1), che viene stabilita sulla base degli accertamenti ed è calcolata in funzione dell'utilizzazione effettiva delle prestazioni (cpv. 2). In sede di fissazione dell'indennità, si deve inoltre tener conto dei seguenti criteri:

- a. diritti di partecipazione alle decisioni e alla loro attuazione, accordati o richiesti;
- b. accesso garantito all'offerta di prestazioni;
- c. vantaggi e svantaggi di localizzazione importanti in relazione alla fornitura e all'utilizzo delle prestazioni;
- d. trasparenza dei giustificativi;
- e. redditività della produzione delle prestazioni (cpv. 3).

Il capitolo quarto della Convenzione quadro intercantonale disciplina la procedura di composizione in caso di contestazioni connesse con la collaborazione intercantonale associata ad una compensazione degli oneri.

Ex art. 31 CQI, i Cantoni e gli organi intercantionali si adoperano per risolvere mediante negoziazione o conciliazione tutte le contestazioni che dovessero sorgere in merito a convenzioni intercantionali esistenti o previste (cpv. 1). In caso di contestazioni connesse con la collaborazione intercantonale associata ad una compensazione degli oneri, i Cantoni si impegnano a partecipare alla procedura di composizione delle contestazioni prima di proporre azione ai sensi dell'art. 120 cpv. 1 lett. b della legge federale del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale. Il procedimento di composizione delle contestazioni può essere chiesto anche da Cantoni che non sono parti della convenzione e da organi intercantionali che non si fondano sulla CQI (cpv. 3).

La procedura di composizione delle contestazioni si svolge in due fasi e comporta una procedura preliminare informale, condotta davanti alla presidenza della CdC, e una procedura formale di mediazione condotta davanti alla CIC (art. 32 cpv. 1 CQI). Ogni Cantone e ogni organo intercantonale può avviare una procedura di composizione delle contestazioni presso la presidenza delle CdC, inoltrando una domanda scritta di mediazione (art. 32 cpv. 2CQI).

Infine, nel capitolo quinto della Convenzione quadro intercantonale sono inserite le disposizioni finali, segnatamente le modalità di adesione e di recesso (art. 35), di entrata in

vigore (art 36), la durata di validità e le condizioni di abrogazione (art. 37) e quelle relative alla procedura di revisione (art. 38).

3. CONCLUSIONE

Richiamati i contenuti e le considerazioni del messaggio no. 5718 del 25 ottobre 2005 del Consiglio di Stato, la Commissione della legislazione chiede di voler approvare il disegno di decreto legislativo concernente l'adesione alla Convenzione quadro per la collaborazione intercantonale con compensazione degli oneri (CQI).

Per la Commissione della legislazione:

Giovanni Jelmini, relatore

Allidi-Cavalleri - Bobbià - Carobbio W. -

Duca Widmer - Fiori - Genazzi - Ghisletta D. -

Menghetti - Mellini - Pantani - Pedrazzini - Vitta